



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

4 juni 2018

ADVIES 2018-43

met betrekking tot het verkrijgen van een hele reeks
van documenten van De Hoge Raad van de Orde der
Dierenartsen

(CTB/2018/40)

1. Een overzicht

1.1. Bij aangetekende brief van 21 maart 2018 vraagt meester Ann Coolsaet namens mevrouw X aan de Hoge Raad van de Orde der Dierenartsen om een kopie van volgende bestuursdocumenten:

- 1) de brief/e-mail/fax van 04.07.2013 waarmee de heer Thierry Tramasure (toenmalige voorzitter van de Franstalige gewestelijke raad en vicevoorzitter van de Hoge Raad) aan de heer Mathieu Hubaux van de FOD Volksgezondheid en Veiligheid van de Voedselketen het standpunt/antwoord bezorgde op de vraag van de auditeur bij de Raad van State over de voorgenomen (en inmiddels doorgevoerde) wijziging aan artikel 23 van de wet van 19 december 1950 'tot instelling van de Orde der Dierenartsen'.
- 2) de vraag van de heer Hubeaux die tot het antwoord vermeld onder punt 1 leidde;
- 3) de verslagen van het Bureau en van de Hoge Raad waarin de bestuursdocumenten vermeld onder 1) en/of 2) ter sprake kwamen;
- 4) het verslag van de Hoge Raad van 12 april 2016 'betreffende de verkiesbaarheid van de uittredende leden van de gewestelijke raden voor de gemengde raad van beroep';
- 5) de antwoorden/adviezen/persoonlijke meningen/interpretaties/ e.d.m. die ter voorbereiding van de beslissing vermeld onder punt 4 werden ontvangen van mevrouw Delorge, dr. Mathieu Hubaux, dr. Guy Gadeyne, prof. Sarne De Vliegheer en eventuele anderen die werden bevroegd;
- 6) de vragen die werden voorgelegd aan de in 5) vermelde personen en die tot de antwoorden hebben geleid vermeld onder punt 5);
- 7) Verslag(en) van de Hoge Raad en/of het Bureau waar werd beslist de adviezen, antwoorden e.d.m. vermeld onder 5) in te winnen.
- 8) verslag(en) van de Hoge Raad en/of het Bureau waar de adviezen, antwoorden e.d.m. vermeld onder 5) werden besproken;
- 9) verslag(en) van de vergadering(en) waarop aanwezig waren de magistraten van de Franstalige gewestelijke raad en de Franstalige gemengde raad van beroep dd. 18 en 20 mei 2016;
- 10) Verslag(en) van de Franstalige gewestelijke raad waarin de vergaderingen van 18 en 20 mei 2016 vermeld onder 9) ter sprake kwamen;
- 11) verslag(en) van de Hoge Raad en/of het Bureau waar de documenten vermeld onder 9) en 10) of de daar bedoelde vergaderingen van 18 en 20 mei 2016 werden besproken;

12) alle beslissingen en verslagen van de Hoge Raad en van de door de Hoge Raad opgerichte werkgroep wetgeving in verband met het advies dat aan de Orde der Dierenartsen is gevraagd over de ontwerp-wetteksten die tot de wijziging van de artikelen 10, 11 en 23 van de wet van 19 december 1950 door de wet van 19 maart 2014 hebben geleid;

13) de agenda en alle bijhorende stukken/dossiers ter voorbereiding van de Hoge Raad van 13 oktober 2016, alsook het verslag van deze zitting van de Hoge Raad in verband met de beslissing om het mandaat van een aantal uittredende leden van de Hoge Raad te verlengen en de omstandigheden die daartoe aanleiding gaven.

1.2. Omdat niet tijdig is ingegaan op het verzoek, dient de aanvraagster bij aangetekende brief van 3 mei 2018 een verzoek tot heroverweging in bij de Orde der Dierenartsen. Ze vraagt bij aangetekende brief van dezelfde datum ook om een advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

2. De toepasselijkheid van de wet van 11 april 1994

Vooraleer de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de adviesaanvraag kan worden behandeld, moet worden nagaan of de Orde der Dierenartsen een federale administratieve overheid is in de zin van de wet van 11 april 1994. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 is enkel van toepassing ten aanzien van bestuursdocumenten. Een bestuursdocument wordt gedefinieerd als “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt” (artikel 1, tweede lid, 2° van deze wet).

Grondrecht als uitgangspunt

Het is belangrijk voor ogen te houden wat het doel van de grondwetgever was toen hij de openbaarheid van bestuur in de Grondwet opnam.

In de Verklarende Nota bij artikel 24*ter*, het huidige artikel 32 van de Grondwet, is duidelijk vermeld dat “*De principes vastgesteld in het voorgestelde artikel gelden ten aanzien van alle administratieve overheden. De concrete invulling van dit begrip zal naderhand gebeuren.*”

Aangezien hier een fundamenteel recht wordt toegekend, zal hierbij een zo breed mogelijke interpretatie worden gehanteerd. Met name kan verwezen worden naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de rechtspraak van de Raad van State dienaangaande.” (Parl. St. Kamer, B.Z. 1992-1993, 839/1, 5).

De grondwetgever had dus onmiskenbaar een ruim personeel toepassingsgebied op het oog, maar liet de invulling over aan de wetgever. Gelet op het gegeven dat het om een grondrecht gaat, moet de wetgever voor een zo ruim mogelijke invulling kiezen. Bovendien mag de wetgever wanneer hij om het personeel toepassingsgebied in te vullen voor het begrip “administratieve overheid” kiest, dit begrip niet zo beperkt invullen dat de wet in strijd zou zijn met het brede toepassingsgebied dat de grondwetgever voor ogen had.

Toepassingsgebied van de federale openbaarheidswet

De wet van 11 april 1994 is op grond van artikel 1, eerste lid van toepassing op:

- a) de federale administratieve overheden;
- b) de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts voor zover deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

Een administratieve overheid wordt door de wet gedefinieerd als “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” (artikel 1, tweede lid, 1° van de wet).

Notie (federale) «administratieve overheid»

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de federale openbaarheidswet is geworden (*Parl. St. Kamer, 1992-1993, 1112/1, 8-11*), werd de notie «administratieve overheid» als volgt verduidelijkt:

“Voor de bepaling van de notie “administratieve overheden” wordt gesteund op artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg op de uitgebreide jurisprudentie terzake van de Raad van State. Dit biedt het belangrijke voordeel dat het toepassingsgebied van de wet mee zal evolueren met de nieuwe ontwikkelingen die zich in de wetgeving en de administratieve praktijk voordoen. Bovendien verschaft de rechtspraak van de Raad van State een duidelijk houvast en

worden criteria gehanteerd die volledig aansluiten bij de doelstelling van deze wet, namelijk de bestuurde in zijn verhouding tot het bestuur, welke vorm dat ook aanneemt, recht te geven op openbaarheid. De criteria van de Raad van State zijn, positief gesteld en niet-cumulatief: uitoefening van een taak van algemeen belang, over dwingende beslissingsbevoegdheid beschikken, betrokkenheid van de overheid bij de oprichting of erkenning, controle door de overheid, beschikken over bepaalde prerogatieven van de openbare macht en, negatief: niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.

Nieuw tegenover de bestaande rechtspraak van de Raad van State is dat voor de toepassing van de hier voorgestelde wet bovendien zal moeten worden afgebakend welke van de administratieve overheden als federale administratieve overheden moeten worden beschouwd en welke als niet-federale administratieve overheden. De federale administratieve overheden zijn, aldus de Raad van State in zijn advies met betrekking tot onderhavig wetsontwerp, de federale administraties, de openbare instellingen en ermee vergelijkbare openbare diensten welke onder een federale administratieve overheid ressorteren, alsmede de private personen welke door een federale overheid ten gevolge van andere dan toevallige gebeurtenissen met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Tot het federale niveau wordt eveneens gerekend het personeel van de provincies dat afhangt van de federale overheid inbegrepen de arrondissementcommissarissen.

De niet-federale administratieve overheden zijn deze die deel uitmaken van andere bestuursniveau's – de Gemeenschappen en de Gewesten, de provincies en de gemeenten, zoals daar zijn de diensten van de Gemeenschappen, de Gewesten of de Gemeenschapscommissies of de instellingen door hen opgericht, privé-personen die een taak van algemeen belang uitvoeren die behoort tot de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschappen of Gewesten, de gemeentelijke en provinciale organen, de intercommunales, de O.C.M.W.'s, de polders en wateringen, de kerkfabrieken, enz..

Wat het federale niveau betreft, heeft de Raad van State steeds als administratieve overheden bestempeld: de organen van het centrale rijksbestuur, zoals de Koning, de Ministers en bepaalde bij delegatie handelende ambtenaren die een beslissingsbevoegdheid bezitten zoals de Vaste Wervingssecretaris.

Voor wat de Koning als administratieve overheid betreft, moet beklemtoond worden dat Hij dit slechts is met betrekking tot aangelegenheden waarvoor een Minister de verantwoordelijkheid draagt (cf. artikel 64 van de Grondwet) en geenszins persoonlijk als administratieve overheid kan worden beschouwd. De stukken en de correspondentie die berusten bij het Staatshoofd vallen geenszins onder toepassing van deze wet.

Kabinetleden zijn evenmin administratieve overheden: zij zijn de persoonlijke medewerkers van de Ministers en kunnen zich niet in hun plaats stellen om beslissingen te nemen waarvoor de Ministers bevoegd zijn. Aangezien en in zoverre zij geen bevoegdheid bezitten om bindend op te treden tegenover derden, zijn zij, volgens de Raad van State, derhalve niet als administratieve overheid te beschouwen.

De organen van dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen die een autonome beslissingsbevoegdheid bezitten, zijn wel als administratieve overheid te beschouwen. Zij werden door de overheid opgericht om in een dienst van algemeen nut te voorzien en zijn daarbij onder de hoge leiding van de overheid geplaatst. Het betreft

onder meer de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, de Bankcommissie, enzovoort.

Naast deze openbare instellingen stricto sensu zijn ook de instellingen die door de overheid of door toedoen van de overheid tot stand werden gebracht om in een openbare dienst te voorzien en waarvan particulieren of private vennootschappen deel uitmaken of die opgericht zijn in de vorm van een handelsvennootschap als administratieve overheid te beschouwen. Het betreft ondermeer het Gemeentekrediet van België.

Vragen rijzen met betrekking tot de zogenaamde ondernemingen met gemengd beheer die door de openbare overheid tot stand zijn gebracht en een openbare dienst of een dienst van algemeen belang waarnemen en waarvoor, zowel wat de samenstelling van het kapitaal als wat het beheer van de onderneming betreft, een beroep gedaan wordt op de medewerking van particulieren. Het betreft de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Bank van België, S.A.B.E.N.A., en andere.

Het antwoord op de vraag of zij als administratieve overheid moeten worden beschouwd, leidt de Raad van State af uit de ontleding van de bijzondere wetten die het statuut van die organismen regelen. De recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven kunnen dus aanleiding geven tot een herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen.

Samen met deze organismen, dient de vraag gesteld te worden naar het karakter van administratieve overheid van organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast.

Ten aanzien van deze organismen, die als dusdanig geen administratieve overheid zijn, maar wel met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen kunnen nemen die vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State, is de wet betreffende de openbaarheid van bestuur slechts van toepassing ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid heeft. Voor de ondernemingen van gemengd beheer betreft dit bijvoorbeeld de bevoegdheid die wordt uitgeoefend met betrekking tot het personeel.

Ook openbare adviesorganen (zoals de Centrale raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand, de Nationale Arbeidsraad) zijn aan deze gevolgtrekking onderworpen: zij zijn geen administratieve overheid wanneer zij adviezen verstrekken maar wel bij de uitoefening van hun beslissingsmacht ten aanzien van hun personeel. Enkel ten aanzien van deze aangelegenheid zijn zij onderworpen aan de toepassing van deze wet.

Hierbij moet beklemtoond worden dat het bovenstaande slechts geldt voor deze organismen die niet als dusdanig een administratieve overheid zijn en deze kwalificatie slechts verkrijgen in de mate waarin zij met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen nemen. Slechts voor deze organismen geldt de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid bezit.

Dit geldt dus niet voor de organismen en instellingen die door de Raad van State in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd. Bij deze instellingen of organismen is de vraag of een document betrekking heeft op een

aangelegenheid die onderworpen is aan het wettigheidstoezicht van de Raad van State irrelevant. Alle documenten die berusten bij dergelijke administratieve overheid zijn bestuursdocumenten, en in principe openbaar.”

Uit die toelichting blijkt enerzijds de bedoeling van de wetgever om, door voor de invulling van het begrip “administratieve overheid” te verwijzen naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de daarop betrekking hebbende rechtspraak, het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 de mogelijke ontwikkeling van die rechtspraak te laten volgen. De wetgever koos immers voor een “evolutief” begrip, waarbij voldoende rekening kon worden gehouden met maatschappelijke evoluties. Omdat het begrip “administratieve overheid” in artikel 14 van de wetten op de Raad van State zelf niet wordt gedefinieerd, is de invulling die er in de Memorie van Toelichting aan wordt gegeven een weergave van een tijdgebonden situatie en bovendien een interpretatie van de bestaande rechtspraak. De evolutie die zich op dat moment voltrok in de rechtspraak was veeleer uitbreidend, al werd niet uitgesloten dat toekomstige rechtspraak in beperkende zin zou evolueren als de aard van een bepaald organisme in de toekomst zou wijzigen.

Anderzijds blijkt dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen zogenaamde “organieke” en “functionele” openbare diensten. Terwijl alle documenten die berusten bij organismen en instellingen die in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd (*organieke openbare diensten*, o.a. de federale administraties) als bestuursdocumenten dienen te worden beschouwd en dus openbaar zijn, geldt voor organismen die niet als zodanig een administratieve overheid zijn (*functionele openbare diensten*) de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden, waarvoor een dergelijk organisme het karakter van administratieve overheid bezit. Wat die laatste categorie betreft gaat het in het bijzonder om de organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast, om ondernemingen met gemengd beheer en om een specifieke categorie van adviesorganen, namelijk de openbare adviesorganen (in A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, p. 132, omschreven als “*de met een louter adviserende bevoegdheid belaste lichamen [...] waaraan de wetgever rechtspersoonlijkheid en een patrimoniale en budgettaire zelfstandigheid heeft verleend*”; op federaal niveau gaat het, bijvoorbeeld, om de

Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand en de Nationale Arbeidsraad).

De invulling van het begrip “administratieve overheid” is sedert de totstandkoming van de openbaarheidswet geëvolueerd. Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat door de overheid opgerichte of erkende instellingen, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de rechterlijke of wetgevende macht, in beginsel administratieve overheden zijn, in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd én zij beslissingen kunnen nemen die derden binden (zie in het bijzonder: Cass. 14 februari 1997, nr. C.96.0211.N; Cass. 10 september 1999, nr. C.98.0141.F; Cass. 6 september 2002, nr. C.01.0382.N; voor commentaar in de rechtsleer, zie onder meer: S. BAETEN, “Variaties op verzelfstandigingsthema’s: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996”, *C.D.P.K.* 1999, 83-102; M. BOES, “De administratieve overheid: een ondefinieerbaar begrip?”, *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge, die Keure, 2004, 27-30; MAST, *o.c.*, nrs. 1017-1020; P. NIHOUL, “La notion d’autorité administrative: retour à l’orthodoxie”, *Adm. Publ.*, 2001, 78-85; J.M. PIRET, “La notion d’autorité administrative”, *Adm. Publ.*, 1999, 236-238; F. VANDENDRIESSCHE, “De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie”, *R.W.*, 2000-2001, 497-506; S. VAN GARSSE, “De ‘harmonicabewegingen’ van het begrip administratieve overheid”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2002, 308-313). Daarbij heeft het Hof van Cassatie weliswaar de nadruk gelegd op het (*functionele*) criterium beslissingen te kunnen nemen die derden binden, doch daaruit kan niet worden afgeleid dat de bevoegdheid om beslissingen te kunnen nemen die derden binden in alle gevallen een noodzakelijke voorwaarde is om van een administratieve overheid te kunnen spreken. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de arresten van het Hof van Cassatie steeds betrekking hadden op privaatrechtelijke instellingen.

Kwalificatie van de Orde der Dierenartsen

Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de Orde der Dierenartsen moet worden beschouwd als een federale administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (zie bv. RvS, arrest nr. 21.652 van 11 december 1981,

arrest nr. 86.267 du 27 maart 2000, arrest nr. 118.957 van 5 mei 2003, arrest nr. 138.981 van 10 januari 2005, arrest nr. 197.338 van 27 oktober 2009, arrest nr. 211.392 van 21 februari 2011, arrest nr. 212.272 van 28 maart 2011, arrest nr. 212.395 van 4 april 2011, arrest nr. 218.291 van 1 maart 2012, arrest nr. 238.096 van 4 mei 2017 arrest nr. 240.191 van 14 december 2017).

De Orde der Dierenartsen werd opgericht door de Wet van 19 december 1950 'tot instelling van de Orde der Dierenartsen' (*B.S.* 14 januari 1951). De Orde bezit rechtspersoonlijkheid. Haar voornaamste opdracht bestaat in het opstellen van de *Code van de diergeneeskundige plichtenleer*. Dit gebeurt door de Hoge Raad van de Orde met zetel te Brussel, die paritair is samengesteld uit Franstaligen en Nederlandstaligen. Alle Dierenartsen die het beroep willen uitoefenen dienen zich op de lijst van een Gewestelijke Raad te laten inschrijven. De Gewestelijke Raad houdt toezicht op de naleving van de plichtenleer en heeft daartoe *tuchtrechtelijke bevoegdheid*. De Orde der Dierenartsen heeft als organen: de hoge raad der Orde, twee gemengde raden van beroep en twee gewestelijke raden.

De Orde der Dierenartsen is evenwel geen administratieve overheid wanneer de wetgever tegen de beslissingen van de orde cassatieberoep openstelt (artikel 11, zesde lid, 6° van de wet van 19 december 1950, zoals gewijzigd door artikel 9 van de wet van 19 maart 2014, *BS* 26 april 2014 - artikel 12 zoals gewijzigd door artikel 28 van de wet van 10 april 2014, *BS* 25 mei 2014 - en 19 van de wet van 19 december 1950, zoals gewijzigd door artikel 24 van de wet van 19 maart 2014, *BS* 26 april 2014). Documenten die op deze beslissingen betrekking hebben vallen dan ook niet onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994.

Het onderzoek van de uitzonderingsgronden heeft dan ook enkel betrekking op de documenten die onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 vallen.

3. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie meent dat het verzoek om advies ontvankelijk is. Ze stelt immers vast dat het verzoek tot heroverweging gericht aan de Hoge Raad van de Orde der Dierenartsen en het verzoek om advies aan de Commissie tegelijkertijd werden ingediend zodat voldaan is aan wat

artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: de wet van 11 april 1994) vereist.

4. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

De Commissie wijst erop dat wat verslagen betreft die betrekking hebben op beraadslagingen, de Hoge Raad van de Orde van Dierenartsen dient na te gaan of eventueel toepassing moet worden gemaakt van artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren als de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is. De Commissie heeft in vroegere adviezen al duidelijk gesteld dat deze uitzonderingsgrond wel enkel beoogd de individuele standpunten te beschermen van personen die aan een beraadslagingsproces deelnemen en niet kunnen worden betrokken op het resultaat van een beraadslagingsproces.

De Commissie wenst verder te benadrukken dat in voorkomend geval geen oneigenlijk gebruik mag worden gemaakt van artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 in combinatie met artikel 21 van de wet van 19 december 1950 'tot instelling van de Orde der Dierenartsen' dat stelt dat « onverminderd de toepassing van de in artikel 459 van het Strafwetboek voorziene strafbepalingen, de leden van de gewestelijke raden van de Orde, van de hoge raad en van de gemengde raden van beroep tot het beroepsgeheim gehouden zijn voor alle zaken, waarvan zij bij de uitoefening van hun ambt kennis gekregen hebben », om de

openbaarmaking te weigeren. Artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 stelt dat de openbaarmaking moet worden geweigerd als de openbaarmaking afbreuk zou doen aan een bij de wet bepaalde geheimhoudingsbepaling. Hieruit blijkt dat slechts geheimhoudingsbepalingen die in een formele wet zijn vastgelegd voor deze uitzonderingsgrond in aanmerking komen. De Commissie heeft gemeend in het licht van artikel 32 van de Grondwet dat ook rekening moet worden gehouden met het doel van een geheimhoudingsbepaling en dat de geheimhoudingsbepaling slechts geldt voor zover geen afbreuk wordt gedaan aan de finaliteit waarvoor de betrokken geheimhoudingsbepaling in het leven werd geroepen. De Commissie kan enkel vaststellen dat de wetgever naar aanleiding van de wet van 19 maart 2014 ‘tot wijziging van de wet van 19 december 1950 tot instelling van Orde der Dierenartsen’ niet heeft verduidelijkt wat hij met deze bepaling precies poogde te beschermen (*Parl. St.* De Kamer, 2013-2014, nr. 53-3266/1 en nr. 53-3266/3), ook al werd de oorspronkelijke bepaling door deze wet gewijzigd.

De Commissie dient evenwel op te merken dat een individuele geheimhoudingsplicht niet betekent dat een orgaan door deze geheimhoudingsplicht is gehouden. Dit orgaan zelf is ertoe gehouden een vraag om toegang te beoordelen in het licht van de inhoudelijke redenen aanwezig in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit voldoende *in concreto* te motiveren.

De Commissie wenst bovendien de aandacht te vestigen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan de openbaarmaking slechts kan worden geweigerd voor informatie die onder een uitzonderingsgrond valt en voor zover die behoorlijk en afdoende *in concreto* kan worden gemotiveerd. Alle andere informatie die zich in een bestuursdocument bevindt moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 4 juni 2018.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster